

Juin 2007

Note socio-économique

Logement : La crise continue alors que des solutions existent

Depuis le début des années 2000, le marché locatif au Québec et au Canada est marqué par une situation de pénurie. Durant l'année 2006–2007, les chiffres ont semblé indiquer une tendance générale à la résorption de la crise. Toutefois, cette évolution n'est pas représentative de la situation vécue par les locataires de toutes les couches sociales, ni de tous les centres urbains du Québec. Cette édition 2007 d'une enquête de l'IRIS sur le logement montre les limites du marché locatif et la viabilité des alternatives existantes.

Logement, pauvreté et population captive

Selon l'Institut de la statistique du Québec, 12,8 % de la population québécoise vit sous le seuil de faible revenu après impôt¹. À Montréal, près du tiers de la population est dans cette situation critique². Un revenu aussi bas réduit la capacité des gens à subvenir à leurs besoins. La part des ressources qu'ils investissent pour payer leur logement a un effet direct sur leur capacité à se procurer des biens essentiels : nourriture, médicaments, vêtements, transports, etc.

Selon la Ville de Montréal, 37,2 % des locataires montréalais consacrent plus de 30 % de leurs revenus aux frais de logement tandis que chez les propriétaires ce taux baisse à 19,7 %³. Et si l'on ajoute que 63,3 % de la population présentant des risques de passer sous le seuil de faible revenu est composée de locataires, on comprend que la pauvreté est liée au logement locatif⁴.

De façon générale, les locataires constituent une population captive. Contrairement aux propriétaires, ils ne possèdent pas un capital investi dans un bâtiment. Les locataires doivent se loger chaque année et un marché à la hausse signifie pour eux qu'ils devront directement retrancher cette hausse de leur revenu. Malgré la présence de la Régie du logement, les locataires n'ont généralement pas le choix d'accepter les hausses de loyer lorsqu'elles sont généralisées.

Marché locatif : où en est la pénurie ?

Depuis 1999, le Québec tout comme le reste du Canada vit une pénurie de logements. En effet, selon « l'Enquête sur les logements locatifs », menée en octobre 2006 par la Société Canadienne d'Hypothèque et de Logement (SCHL), le taux d'inoccupation moyen des immeubles d'initiative privée comprenant trois logements et plus s'établissait à 2,4 % dans les centres urbains du Québec comparativement à 2 %, l'an dernier, et à 1,7 % lors de l'enquête de 2004⁵.

Le taux d'inoccupation est la proportion de logements disponibles pour la location par rapport à l'ensemble du parc locatif. Un marché locatif est considéré à l'équilibre lorsque le taux d'inoccupation est de 3 %. Sous ce taux, il y a pénurie de logements. Les chiffres exposés plus haut montrent ainsi que les zones urbaines du Québec vivent actuellement une situation de pénurie.

Certaines études suggèrent que cette pénurie de logements dans le marché locatif est une situation propre au Québec. On prétend qu'une réglementation trop restrictive et des coûts de construction excessifs constitueraient un frein au bon fonctionnement de l'autorégulation du marché locatif⁶.

Or, s'il est exact que la plupart des centres urbains du Québec sont touchés par cette situation de crise, il est aussi important de noter que, comme le démontre le tableau 1, cette réalité est également celle de nombreuses autres grandes villes canadiennes. Pourtant, ces autres villes, par exemple Victoria et Winnipeg, n'ont ni le même cadre législatif, ni la même réglementation qu'au Québec dans le secteur de la construction. De surcroît, certaines villes connaissent même une baisse drastique du taux d'inoccupation, comme c'est le cas à Calgary où ce taux est passé de 1,6 à 0,5 depuis l'an dernier.

TABLEAU 1 Taux d'inoccupation dans 10 villes canadiennes

Ville	Taux d'inoccupation (%)
Calgary	0,5
Edmonton	1,2
Montréal	2,7
Ottawa	2,3
Québec	1,5
Sherbrooke	1,2
Trois-Rivières	1,0
Vancouver	0,7
Victoria	0,5
Winnipeg	1,3

Source : SCHL, *Rapport sur le Marché locatif RMR Montréal*, 2006, p. 2.

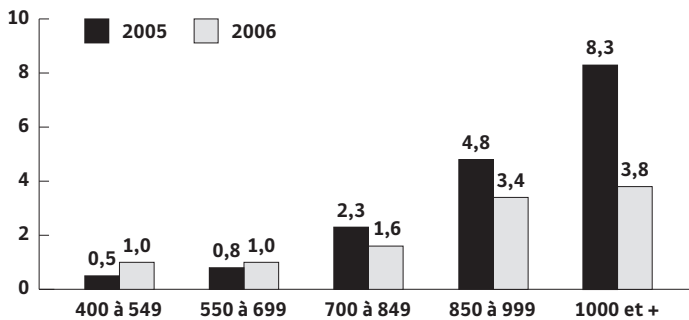
Qui est touché par la pénurie ?

En observant la stricte évolution du taux d'inoccupation général au Québec, la situation de pénurie semble se résorber. Une analyse plus minutieuse nous permet cependant de saisir qu'il n'en est pas ainsi pour tous.

Il existe d'abord une disparité dans la situation de pénurie entre les différentes régions du Québec. Ainsi, si la situation semble s'améliorer à Montréal, on constate rapidement qu'il en est tout autrement dans les autres grands centres québécois. À Trois-Rivières, Québec et Sherbrooke, la pénurie sévit toujours avec autant de vigueur alors que les taux d'inoccupation se situent respectivement à 1 %, 1,5 % et 1,2 %⁷.

Il existe également une disparité dans la situation de pénurie selon le type de logement. Ainsi, les logements haut de gamme indiquent année après année un taux d'inoccupation plus élevé que les logements bas de gamme. On constate cette tendance en observant le graphique 1 tiré du « Rapport sur le marché locatif, RMR de Québec » de décembre 2006. Le même constat est applicable à Montréal où le taux d'inoccupation est systématiquement plus bas pour les loyers abordables⁸.

GRAPHIQUE 1 Le taux d'inoccupation reste plus élevé dans le haut de gamme. Taux d'inoccupation pour un app. de 2 chambres (%) selon la gamme des loyers



Source : SCHL, Rapport sur le Marché locatif RMR Québec, 2006, p. 4

Dans la situation actuelle, la captivité des locataires à faible revenu est encore plus évidente. Selon le recensement de 2001, 38,7 % des locataires gagnent moins de 20 000 \$ par année. Nous pouvons dès lors affirmer que ce sont eux les grands perdants de cette pénurie puisque avec un si maigre salaire, ils doivent se résigner à des logements qui ne conviennent pas à leurs besoins ou dépenser une part disproportionnée de leurs revenus pour se loger. Ces locataires n'ont pas la possibilité d'échapper au marché locatif puisqu'ils ne possèdent pas les sommes nécessaires qui leur permettraient d'accéder à la propriété.

Les familles nombreuses sont également victimes de cette pénurie. En effet, à Montréal, le taux d'inoccupation pour les appartements de trois chambres et plus est de 0,7 % inférieur à

Les logements haut de gamme indiquent année après année un taux d'inoccupation plus élevé que les logements bas de gamme.

la moyenne⁹. De plus, la situation est encore plus sombre pour une famille nombreuse à faible revenu puisque le taux d'inoccupation des logements de moins de 500 \$ est inférieur à 1,4 % dans tous les grands centres urbains québécois¹⁰.

À qui profite la pénurie ?

Comme les logements locatifs sont toujours dans un état de rareté par rapport au nombre de personnes qui veulent y habiter, les propriétaires ont beau jeu d'augmenter substantiellement leur loyer. Depuis six ans, à Montréal et à Québec, les hausses de loyer ont été respectivement de 25 % et 23 %, comme l'indique le tableau 2, alors que l'inflation dépassait à peine les 10 % pour la même période¹¹.

TABLEAU 2 Variation du prix des loyers 2000–2006 (2 chambres à coucher) par région métropolitaine

Région métropolitaine	Oct. 2000	Oct. 2006	Hausse (%)
Montréal	509 \$	636 \$	25,0
Québec	518 \$	637 \$	23,0
Sherbrooke	437 \$	515 \$	17,8
Trois-Rivières	413 \$	488 \$	18,2

Source : SCHL, Rapports sur le marché locatif, Régions métropolitaines de recensement, 2000 et 2006.

Comme la Régie du logement n'impose pas un contrôle obligatoire des loyers, ses méthodes de fixation des loyers sont loin d'être suivies par tous les propriétaires. La majorité des locataires est peu renseignée sur ses droits et ne conteste pas les hausses abusives ou celles dépassant les taux fixés annuellement par la Régie du logement. Encore une fois en 2006, moins de 1 % des propriétaires ont fait appel à la Régie pour fixer le loyer des locataires ayant refusé l'augmentation proposée, ce qui ne représente pas une situation où la réglementation se ferait envahissante¹². En outre, il est révélateur de noter que les causes présentées devant la Régie par des propriétaires concernant des fixations de loyers ont diminué de 34 % depuis 2003 comme le démontre le tableau 3.

TABEAU 3 Causes introduites à la Régie concernant la fixation de loyer

	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Fixation	16 138	15 161	10 756
La croissance (%)	—	-6,1 %	-29,1 %
Introduites par les propriétaires	15 379	14 472	10 135

Source : Régie du logement, *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, p. 19

Malgré les faits mis en lumière précédemment, des groupes d'intérêts (comme les associations de propriétaires et de promoteurs immobiliers) profitent de la pénurie pour faire la guerre à la Régie du logement et au coût des permis de construction. Dans l'optique d'une maximisation de leur profit, ils clament sur toutes les tribunes que les instances gouvernementales sont responsables de la crise, et souhaitent ainsi profiter d'une éventuelle déréglementation dans le secteur.

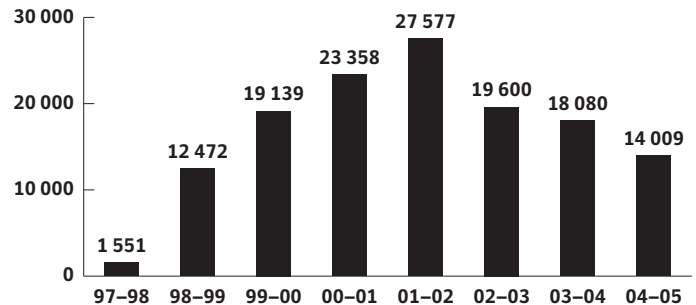
Les limites du marché locatif

Au contraire de ce que soutiennent ces groupes de pression, le marché locatif est un secteur de développement profitable. L'étude de Poirier et Petit¹³ permet de constater la rentabilité des différents types de logements mis en chantier. En effet, on y apprend que tous les types de constructions présentent une rentabilité intéressante¹⁴.

Pourtant, les promoteurs immobiliers ne construisent pas suffisamment de logement pour combler le besoin de la population. Ceci ne s'explique pas par l'absence de rentabilité de ce secteur mais par la profitabilité accrue de la construction d'autres types d'habitations tel que les immeubles de type condominium.

Tel que présenté par la note de l'IRIS de 2006¹⁵, on peut observer une corrélation entre le financement public de logements locatifs et la fluctuation du taux d'inoccupation. L'étude montre également qu'à l'inverse, le marché échoue lorsqu'il est laissé à lui-même pour répondre aux besoins de la population puisqu'il se concentre dans les mises en chantier de logements en copropriété, contribuant par le fait même à entretenir la pénurie de logements à faible coût pour les moins nantis.

D'autre part, le desserrement partiel que connaît la région métropolitaine de Montréal peut s'expliquer, en plus des investissements publics des dernières années, par la baisse du solde migratoire observable dans le graphique 2. Par «solde migratoire», on entend la différence entre le nombre de migrants qui s'établissent dans une région et la nombre de personnes qui la quittent.

GRAPHIQUE 2 Solde migratoire en baisse
Solde migratoire, RMR de Montréal

Source : SCHL, *Rapport sur le Marché locatif RMR Montréal*, 2006, p. 3.

Les alternatives pour sortir du cercle vicieux de la précarisation

L'une des solutions avancées pour mettre fin à la crise du logement suggère la mise en place de programmes d'accès à la propriété. Néanmoins, comme cette avenue ne saurait corriger le déséquilibre introduit par la faible construction d'appartements locatifs destinés à la couche plus pauvre de la population, elle n'est pas socialement viable. Les gens qui vivent dans une situation de pauvreté ne peuvent généralement ni acquérir ni entretenir une propriété. D'autres solutions existent et elles méritent d'être prises en considération.

QUOTAS

En premier lieu, en vertu de sa responsabilité consistant à s'assurer que toute la population ait accès à un logement adéquat, l'État doit agir pour réguler le secteur de la construction. En effet, rien n'empêche les pouvoirs étatiques de légiférer en faveur de quotas sur la construction d'immeubles en copropriétés ou encore d'un moratoire sur la construction de ce type de bâtiment en zone urbaine. Plusieurs outils sont notamment à la disposition des municipalités pour encourager le développement accru de logements abordables. En plus des initiatives d'achat et de réservation de terrains afin de les destiner au logement abordable, voici trois autres exemples tirés de l'étude de Scherlowski portant sur les méthodes ayant eu cours aux États-Unis¹⁶ :

- Le *zonage d'inclusion* exige des promoteurs qu'un pourcentage des nouvelles constructions soit réservé à des logements abordables.
- Les *programmes de contribution* requièrent des promoteurs commerciaux qu'ils contribuent à un fonds de promotion du logement abordable.
- Les *primes de densités* accordent une extension des droits de construction en zone de haute densité de population suite à l'engagement des promoteurs de construire des logements de type abordable.

HABITATION À LOYER MODESTE (HLM)

Loin d'être un luxe pour notre société, ce type de logement qui est administré par des offices d'habitation municipaux et qui garantit aux locataires un logement qui ne surpassera jamais 25% de leur revenu est indispensable pour la part la plus captive de la population. Il est à noter que le retrait en 1994 du gouvernement fédéral des programmes de construction de HLM a eu un impact dévastateur au sein de la population. Cette situation a mené à des blâmes répétés d'organismes de l'Organisation des Nations unies (ONU) ayant affirmé être préoccupés par le fait que des « listes d'attente pour des logements subventionnés restent très longues, notamment à Hamilton et à Montréal »¹⁷.

COOPÉRATIVES D'HABITATION

Le modèle des coopératives d'habitation est une autre alternative au Québec et au Canada depuis son démarrage dans les années 70. Il s'agit d'une propriété collective dans laquelle les membres oeuvrent de façon autogérée et se donnent une mission sociale en maintenant, d'une part, des loyers abordables et en visant, d'autre part, à agir favorablement dans la communauté où la coopérative est établie. Cette forme d'habitation doit recevoir, en plus d'une implication du milieu (ex. : municipalité, fondation, collecte de fonds, etc.) et d'une participation à long terme des membres, un appui de l'État lors de l'amorce du projet. Depuis plusieurs années néanmoins, les coopératives font l'objet d'un vif désintérêt de la part des gouvernements à Québec et à Ottawa qui n'y voient plus une forme d'habitation alternative à encourager, mais une dépense à éliminer en marge de l'accession à la propriété. Les budgets consacrés à la construction et à la rénovation de logements sociaux, qui sont passés de 145 à 83 millions \$ de 2005 à 2006, auraient été réduits à zéro en 2007 n'eut été l'intervention concertée de groupes oeuvrant dans le milieu du logement social et communautaire¹⁸.

L'un des obstacles à l'expansion du modèle coopératif est la précarité de la situation dans laquelle se trouve le milieu coopératif qui ne peut pas compter sur des engagements à long terme des différents programmes gouvernementaux. Les organismes et les fédérations réclament généralement un engagement sur plusieurs années pour la construction de 20 000 logements en coopératives d'habitations. Dans chaque cas, on souhaite un investissement gouvernemental moyen de 47 000 \$ (dont près de la moitié pourrait revenir dans les coffres de l'État par le biais de la taxation).

Enfin, il est important de noter que le modèle coopératif, par l'implication de la communauté et des résidents dans l'élaboration des projets, permet une meilleure prise en charge environnementale et sociale du développement immobilier. À l'heure où la préoccupation écologiste occupe de plus en plus le devant de la scène et que l'on tente de réduire l'ampleur de l'étalement urbain, on pourrait s'attendre de l'État qu'il choisisse de ne pas laisser s'éteindre l'expertise acquise au Québec en matière de logement communautaire.

Rappelons brièvement les principales conclusions de cette note :

- La crise du logement, malgré le desserrement observé, continue de sévir au Québec.
- Cette crise touche essentiellement les plus démunis et les familles nombreuses.
- Pour mettre fin durablement aux crises récurrentes dans le domaine du logement locatif, l'État devrait mettre en œuvre un chantier massif de logements sociaux pour ainsi libérer les locataires les plus démunis des aléas du marché privé.

Guillaume Hébert et Philippe Hurteau

Chercheurs à l'IRIS

Notes

- 1 Institut de la statistique du Québec, *Le Québec chiffre en main*, Publication Québec, mars 2007, p. 22.
- 2 Ville de Montréal, *L'Annuaire statistique de l'agglomération de Montréal*, 2007, p. 67.
- 3 *Ibid.*, p. 50.
- 4 Institut de la statistique du Québec, *Recueil statistique sur la pauvreté et les inégalités socio-économiques au Québec*, janvier 2006, p. 61.
- 5 SCHL, *Rapport sur le Marché locatif*, Faits saillants du Québec, 2007, p. 1.
- 6 DESROCHERS, Pierre, *Quelques mythes sur les causes de la crise du logement*, IEDM, juin 2003.
- 7 *Op. cit.*, SCHL, 2007.
- 8 *Ibid.*, p. 23. Taux bas de gamme : 2,8%, taux haut de gamme : 3%.
- 9 SCHL, *Rapport sur le Marché locatif RMR Montréal*, 2006, p. 14.
- 10 SCHL, *Rapport sur le Marché locatif RMR Québec*, 2006, p. 20; SCHL, *Rapport sur le Marché locatif RMR Montréal*, 2006, p. 23; SCHL, *Rapport sur le marché locatif RMR Sherbrooke*, 2006, p. 20; SCHL, *Rapport sur le Marché locatif RMR Québec*, 2006, p. 19.
- 11 SCHL, *Rapport sur le Marché locatif RMR Québec*, 2006, p. 12 et SCHL, *Rapport sur le Marché locatif RMR Montréal*, 2006, p. 15.
- 12 Régie du logement, *Rapport annuel de gestion 2005–2006*, p. 17.
- 13 PETIT, Martin et POIRIER, Martin, *Le logement locatif au Québec – Mythes et réalités*, IRIS, février 2004.
- 14 Une seule exception : les logements à haute densité (plus de 125 logements) en banlieue.
- 15 IRIS, *La pénurie de logement*, 2006.
- 16 SCHERLOWSKI, David, *Initiatives de réglementation municipales : production de logement abordables*, 1999, SCHL, 114 p.
- 17 Canada, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 22 mai 2006.
- 18 Gouvernement du Québec, *Budget 2005–2006 : Budget en bref*, avril 2005, p. 12 et Gouvernement du Québec, *Budget 2006–2007 : Budget en bref*, mars 2006, p. 16.

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheurs se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques

3839A, Saint-Dominique, Montréal (Québec) H2W 2A2

514 206 6733 · www.iris-recherche.qc.ca